Nations Unies S/2016/510



Conseil de sécurité

Distr. générale
8 juin 2016

Original : français

Lettre datée du 8 juin 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de vous transmettre le Rapport spécial du Secrétaire général et de la Présidente de la Commission de l'Union africaine concernant l'Opération hybride de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour (MINUAD). Ce rapport est soumis à la suite de la résolution 2228 du Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 29 juin 2015, ainsi qu'à la suite des communiqués du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en date des 22 juin 2015 (cinq cent seizième session) et 31 juillet 2015 (cinq cent vingt-neuvième session). Le rapport présente les conclusions d'une récente évaluation de la situation au Darfour ainsi que des progrès réalisés par rapport aux indicateurs assignés à la MINUAD pour la période allant du 1er juillet 2015 au 15 mai 2016.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter ce rapport à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

La Présidente de la Commission de l'Union africaine, Mme Nkosazana Dlamini-Zuma, a pris également de son côté les mesures appropriées pour soumettre le rapport aux membres du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon

16-08424 (F) 060616 080616





Rapport spécial du Secrétaire général et de la Présidente de la Commission de l'Union africaine concernant l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

[Original : anglais]

I. Introduction

1. Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2228 (2015) du 29 juin 2015, et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, dans ses communiqués du 22 juin 2015 (516e séance) et du 31 juillet 2015 (529e séance), ont reconduit tous deux, pour une période de douze mois, le mandat de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et ont réaffirmé qu'ils approuvaient les priorités stratégiques révisées de la mission énoncées au paragraphe 4 de la résolution 2148 (2014) du Conseil de sécurité : 1) médiation entre le Gouvernement et les mouvements armés non signataires sur la base du Document de Doha, compte tenu des transformations en cours à l'échelle nationale; 2) protection des civils, facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire et sécurité et la sûreté du personnel humanitaire; et 3) appui au règlement du conflit communautaire par la médiation, y compris grâce à l'adoption de mesures visant à s'attaquer aux causes profondes de ce conflit, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies. Les deux conseils ont en outre souligné que toute amélioration de la structure de la MINUAD devait s'appuyer sur une évaluation des progrès accomplis par rapport aux objectifs et indicateurs exposés dans le rapport du Secrétaire général en date du 16 octobre 2012 (S/2012/771), puis affinés dans ses rapports du 25 février 2014 (S/2014/138) et du 15 avril 2014 (S/2014/279) (annexe).

2. Le présent rapport expose les résultats d'une évaluation de la situation au Darfour et fait le bilan des progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de ces objectifs, pendant la période allant du 1er juillet 2015 au 15 mai 2016. L'évaluation, qui a été réalisée conjointement par la Commission de l'Union africaine, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUAD, contient des recommandations relatives au mandat futur de la Mission. Elle s'appuie en outre sur une analyse du rapport entre les effectifs de la MINUAD et les tâches à accomplir, qui inclut des recommandations sur la manière d'accroître l'efficacité des opérations de la Mission. Enfin, le présent rapport fait le point de l'état d'avancement des discussions tripartites sur la stratégie de désengagement de la MINUAD, menées par l'Union africaine, l'ONU et le Gouvernement soudanais et formule des recommandations quant à la voie à suivre.

II. Dynamique du conflit, situation humanitaire et évolution politique : vue d'ensemble

A. Dynamique du conflit

3. Aucun progrès n'ayant été accompli sur la voie d'un accord politique global qui permette de s'attaquer aux causes profondes de la violence, le conflit du Darfour

a perduré. Les combats entre les forces gouvernementales soudanaises et l'Armée de libération du Soudan-Abdul Wahid (ALS-AW) se sont poursuivis dans le djebel Marra au cours de la période à l'examen. Les affrontements intercommunautaires et les violences contre la population civile imputables à des groupes criminels et à des milices ont continué à s'étendre, en dépit des efforts qu'a déployés le Gouvernement pour les circonscrire. Dans l'ensemble du Darfour où des dizaines de milliers de personnes ont été nouvellement déplacées en 2016 et où le nombre de personnes encore déplacées avoisine les 2,6 millions, la population civile continue de pâtir de la précarité de la situation sur le plan de la sécurité.

Combats entre le Gouvernement soudanais et certains mouvements armés

4. Après l'achèvement des deux premières phases de l'offensive militaire menée par le Gouvernement soudanais de février 2014 à juin 2015 et connue sous le nom d'opération « Été décisif », qui a sensiblement affaibli le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) et l'Armée de libération du Soudan-faction Minni Minawi (ALS-MM) au Darfour, la MINUAD n'a reçu aucune information faisant état de combats entre ces deux mouvements armés et les forces gouvernementales durant la période considérée, si ce n'est certaines allégations de l'ALS-MM qui affirmait avoir repoussé l'attaque des Forces d'appui rapide à Wadi Maghreb, au nord de Kutum, dans le Darfour septentrional. Après avoir confiné l'Armée de libération du Soudan-Abdul Wahid (ALS-AW) dans une zone géographique très restreinte située dans le djebel Marra, au début de 2015, les forces gouvernementales se sont employées, lors de leur toute dernière offensive militaire, à chasser ce mouvement armé de la zone montagneuse. L'ALS-AW a résisté à ces tentatives en menant une guerre asymétrique et en utilisant des forces très mobiles qui ont tiré parti de leur dispersion géographique pour limiter l'impact des bombardements aériens et freiner l'avance des Forces d'appui rapide (RSF) et des unités d'infanterie des Forces armées soudanaises.

5. En janvier 2016, le Gouvernement a annoncé le lancement d'une offensive militaire d'envergure contre les positions de l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid (ALS-AW) dans le djebel Marra, accusant le mouvement rebelle de s'être livré à des pillages et d'avoir attaqué des convois civils, militaires et commerciaux dans la région. Avant cela, vers la fin de 2015, des responsables officiels soudanais avaient qualifié l'ALS-AW de grave menace pour le processus de paix au Darfour et commencé à renforcer progressivement leur présence dans plusieurs localités du djebel Marra dont on pensait qu'elles étaient contrôlées par ce mouvement armé. De leur côté, certains éléments de l'ALS-AW retranchés dans des zones reculées, situées au pied du djebel Marra, ont tendu à plusieurs reprises des embuscades à des convois des Forces armées soudanaises, notamment sur des routes reliant Al Fasher, Nyala et Zalingei. À la suite d'une embuscade de cette nature, survenue le 2 janvier 2016, près de Dabaneira, au nord de Golo (Darfour central), des unités d'infanterie supplémentaires de l'Armée soudanise ainsi que d'autres forces, dont les Forces d'appui rapide, ont convergé vers le djebel Marra.

6. Le lancement de la dernière phase des opérations anti-insurrectionnelles, le 14 janvier 2016, s'est accompagné d'une série de bombardements aériens ciblant des positions supposées de l'ALS-AW situées près de Sortoni et de Tawilla dans le Darfour septentrional et à Nertiti dans le Darfour central. L'intensité de ces attaques a contraint l'ALS-AW à se réfugier dans les régions montagneuses qui se trouvent entre Nertiti et Rockero, dans le Darfour central, tandis que les forces armées

soudanaises ont affirmé s'être emparées de plusieurs de ses bastions dans le Darfour méridional, sécurisant ainsi les principales voies d'accès au djebel Marra. Le 22 janvier, les forces gouvernementales soudanaises ont lancé, avec l'appui de l'aviation militaire, une offensive terrestre au nord-est et au nord-ouest de Rockero ainsi qu'à l'est et au sud-est de Nertiti. Elles affirment avoir pris le contrôle de la majeure partie du djebel Marra lors des combats qui ont suivi. L'ALS-AW a de son côté déclaré qu'elle avait fait échec aux tentatives faites par les forces gouvernementales pour prendre Kalokitting et pris le contrôle de Kutrum et de Kalow, à l'est de Nertiti.

7. Tout au long des mois de mars et d'avril, les combats terrestres et les bombardements aériens se sont poursuivis dans les zones situées au sud-ouest de Rockero, au sud-est de Golo (Darfour central) et au nord de Kass (Darfour méridional). Le 12 avril, plusieurs jours après que les forces de l'ALS-AW leur eurent, selon certaines informations, opposé une résistance farouche, les Forces armées soudanaises ont annoncé la capture de Sorrong, au sud-est de Golo, qu'elles ont décrite comme étant le dernier bastion rebelle du djebel Marra. Le Gouvernement soudanais a affirmé que la rébellion dans les cinq États du Darfour était terminée. L'ALS-AW se serait retirée de Joura et Torongtonga qui se trouvent à l'est et au sud-ouest de Sorrong. Certaines informations font état d'une poursuite des combats et des bombardements aériens dans le djebel Marra. La MINUAD demeure incapable de s'assurer de la véracité de ces renseignements et d'enquêter sur les effets qu'ont les affrontements allégués sur la population civile, le Gouvernement persistant à lui refuser l'accès aux zones de conflit situées dans le djebel Marra.

Conflit intercommunautaire

8. Le conflit intercommunautaire a des causes qui sont intrinsèquement liées à celles du conflit au Darfour au sens large. Cette forme de violence a de tout temps eu pour source des différends entre éleveurs nomades et communautés agricoles sédentaires, qui s'opposaient à propos de la propriété et de l'utilisation de ressources comme la terre. Si, depuis le début du conflit, les efforts déployés pour y remédier durablement n'ont pas abouti, c'est en raison des effets sociodémographiques de la sécheresse, des conséquences de la guerre et de l'affaiblissement progressif des mécanismes traditionnels de règlement des conflits et des structures de gestion des terres. La poursuite de la rébellion et des opérations anti-insurrectionnelles au Darfour a accentué sensiblement le fossé entre communautés arabes et non arabes, intensifiant les affrontements intercommunautaires, en particulier leurs répercussions sur la population civile. La situation est encore aggravée par la prolifération généralisée des armes et par les carences de l'état de droit et des institutions judiciaires, contribuant ainsi à l'instauration d'une culture de l'impunité et à l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de règlement des conflits et des processus de réconciliation. L'armement des milices et la politisation de ces conflits ont avivé les tensions et provoqué, à intervalles réguliers, des flambées de violence, alors que les efforts déployés à l'échelle de l'État, pour s'attaquer aux problèmes de l'utilisation des terres, du partage des ressources, des retours et des indemnisations, restent insuffisants.

9. En 2015, les affrontements intracommunautaires ont causé près d'un tiers des décès liés aux conflits et plus de 40 % des déplacements recensés au Darfour. Des

différends fonciers de taille comme ceux qui opposaient les Berti aux Zeyadiyah à Malha, Al Kouma et Mellit, dans le Darfour septentrional, n'ont toujours pas été résolus. Après la reprise des combats entre les deux tribus, en juillet 2015, le Gouvernement de l'État du Darfour septentrional a facilité la signature d'un accord de cessation des hostilités entre les Berti et les Zeyadiyah, tandis que des unités supplémentaires des Forces armées soudanaises ont été déployées dans les zones touchées, afin de stabiliser la situation.

10. De même, à la suite des tentatives faites par les autorités soudanaises pour réconcilier les Maaliya et les Rizeigat du sud qui s'opposaient à propos de terres situées à Abou Karinka et Adila (Darfour oriental), un vol de bétail survenu, en avril 2016, dans le village de Khor Thaan, au sud de Labado, a ravivé le conflit entre les deux tribus. Après cet incident, qui a eu lieu à un moment où le Gouvernement tentait d'instaurer la sécurité dans l'État et de renégocier l'accord de Marawie, comme cela avait été proposé en février 2015, les Rizeigat du sud ont accusé le Gouverneur du Darfour oriental d'avoir pris parti pour les Malia. Le lendemain, leurs milices ont attaqué la résidence de ce même gouverneur à El Daein, à la suite de quoi des troupes relevant des Forces armées soudanaises ont été déployées dans la zone tampon qui sépare les régions où vivent les deux communautés ainsi que dans la capitale, afin d'y renforcer la sécurité. En l'absence d'un processus de réconciliation qui permette de régler la question des terres et des ressources, les tensions entre les deux communautés sont restées vives, provoquant plusieurs incidents, à la fin du mois d'avril et au début du mois de mai.

11. La prolifération des armes, l'impunité et les carences de l'état de droit et des institutions judiciaires ont perpétué des situations dans lesquelles il suffit d'un vol de bétail pour que les conflits dégénèrent et se transforment en affrontements intracommunautaires très violents. Dans le Darfour méridional, les combats entre Salamat et Fallata, qui ont lieu à Al Nadhif dans la localité de Buram en août 2015, ont fait 83 morts dans les deux camps. Bien qu'un accord de cessez-le-feu entre les deux tribus ait été conclu en septembre 2015, les hostilités ont de nouveau repris en février 2016, causant la mort de 35 personnes. Après la dernière série d'affrontements, les autorités soudanaises ont arrêté 80 personnes soupçonnées d'avoir participé aux combats. Les deux parties ont réaffirmé leur attachement à l'Accord de paix de septembre 2015 et demandé que les accords fassent l'objet d'une large diffusion, notamment au niveau local.

12. Par ailleurs, des affrontements entre tribus Beni Halba, Massalit, Aoulad Rahma et Gimir, provoqués eux aussi par des vols de bétail, se sont produits dans des régions situées au sud et à l'est de Geneina (Darfour occidental). À la fin de novembre et au début de décembre 2015, des milices lourdement armées, ont attaqué des villages habités par des Zaghawa, qui se trouvaient dans la région d'Anka et ses alentours (Darfour septentrional), tuant au moins sept civils, incendiant des habitations et contraignant à l'exode près de 150 familles qui ont rejoint le camp de personnes déplacées d'Oum Barou (Darfour septentrional). Durant la saison agricole qui s'étend, chaque année de mai à novembre et coïncide avec les périodes durant lesquelles le bétail migre du Nord vers le Sud, les conflits entre agriculteurs et éleveurs nomades, qui portaient sur l'utilisation des terres agricoles et à l'accès à ces terres, sont demeurés fréquents dans l'ensemble du Darfour.

B. Situation humanitaire

13. Au cours de l'année écoulée, le conflit au Darfour a engendré de nouveaux déplacements de civils, ce qui a aggravé le déplacement considérable et prolongé et a eu des incidences sur l'accès des personnes aux services de base, à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence. Le conflit a contribué à une nouvelle contamination par des restes d'explosifs de guerre dans 71 villages, où on a localisé et éliminé 533 explosifs. Les agents humanitaires ont estimé que le Darfour comptait plus de 2,6 millions de déplacés, dont 1,6 million demeuraient dans des camps et au moins 2 millions avaient besoin d'assistance humanitaire. L'insécurité alimentaire au Darfour atteint actuellement un niveau de crise ou d'urgence pour quelque 2,7 millions de personnes. Bien que certains déplacés, dont le nombre est évalué à 70 000 depuis le début de 2015, soient retournés dans leur foyer, beaucoup d'entre eux ont choisi de rester dans des camps ou dans des établissements et dans des zones urbaines. Les conditions essentielles les plus fréquemment citées pour leur retour concernaient la sûreté et la sécurité, la propriété foncière et l'accès à des services sociaux de base. Trois cent mille autres réfugiés soudanais sont restés au Tchad. Près de 50 000 Soudanais du Sud sont récemment arrivés dans le Darfour oriental et le Darfour méridional.

14. Des dizaines de milliers de personnes ont été récemment déplacées en conséquence de la reprise des combats dans le djebel Marra depuis le début 2016. Au 10 mai 2016, les partenaires humanitaires avaient vérifié la situation de 68 000 personnes que le conflit avait contraintes à abandonner leur foyer, dont près de 65 000 demeurent déplacées. En outre, selon certaines informations, il reste à vérifier la situation de quelque 106 000 déplacés. Au Darfour septentrional, quelque 60 000 personnes récemment déplacées ont continué à faire l'objet d'interventions humanitaires à Sortoni, Tawilla, Kabkabiya et Changel-Tobaya. On s'emploie actuellement à vérifier les chiffres relatifs aux déplacements, après la suspension, en février, de l'opération initiale d'enregistrement de l'Organisation internationale pour les migrations. Il n'est toujours pas possible aux intervenants humanitaires de vérifier indépendamment les informations concernant les déplacements au Darfour central. Les pouvoirs publics ont indiqué que cet État abriterait plus de 15 000 nouveaux déplacés. Seize mille sept cents personnes seraient déplacées au Darfour méridional, dont plus de 8 000 sont enregistrées.

15. Le 28 décembre 2015, à l'occasion d'une visite au Darfour, le second Vice-Président du Soudan, Hassabo Mohamed Abdelrahman, a annoncé des plans du Gouvernement destinés à mettre fin au déplacement au Darfour avant 2017 et indiqué que les déplacés seraient priés de choisir entre leur retour à leur lieu d'origine ou leur reclassement en tant que résidents des localités où ils vivent actuellement. Le Gouvernement a indiqué ultérieurement que, dans le cadre d'un processus qualifié de volontaire, des services seraient dispensés aux personnes déplacées dans les domaines de la sécurité, de l'éducation et de la santé et de l'alimentation en eau et que des terrains seraient même fournis éventuellement à ceux qui ont perdu les leurs durant le conflit. D'après le Gouvernement, ces mesures constituent l'étape logique suivante de l'application intégrale du Document de Doha pour la paix au Darfour, suite au référendum administratif au Darfour compte tenu du fait que le mandat de l'Autorité régionale pour le Darfour s'achèvera prochainement.

C. Évolution de la situation politique

16. Dans son communiqué du 25 août 2015, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a prié le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine de poursuivre sa collaboration avec les parties prenantes soudanaises afin de mettre en œuvre un processus crédible, inclusif et transparent de dialogue national et de faciliter les négociations en vue de la cessation des hostilités au Darfour et dans les deux zones.

17. Après la constitution du nouveau gouvernement soudanais en juin 2015, le Parti du Congrès national au pouvoir a maintenu sa position, à savoir que le processus de dialogue national doit conserver un caractère national et a rejeté la tenue d'une réunion préalable au dialogue, sous les auspices du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine. Les principaux partis d'opposition et les mouvements armés au Soudan ont continué à demander une telle réunion, afin de déterminer les modalités du processus de dialogue et d'établir les conditions préalables nécessaires à leur participation, en particulier en ce qui concerne la sécurité de leurs membres.

18. Le 10 octobre 2015, le Président Omar Hassan al-Bashir a ouvert la Conférence de dialogue national à Khartoum, près de deux ans après avoir annoncé son initiative en matière de résolution des conflits et des crises politiques au Soudan. Bien que les grands partis d'opposition, les mouvements armés et la société civile aient boycotté ce processus, les représentants de 112 partis politiques et de 30 mouvements armés, principalement des groupuscules des principaux mouvements, ont assisté au dialogue. Des commissions spécialisées sur la paix et l'unité, l'économie, les libertés et les droits fondamentaux, l'identité, les relations extérieures ainsi que la gouvernance et la mise en œuvre ont été constituées dans le cadre du dialogue. Fin février 2016, on a indiqué que les commissions étaient parvenues à un consensus sur plusieurs questions, dont celles de l'identité soudanaise et les directives relatives au processus de révision constitutionnelle. S'agissant des dispositions transitoires, la plupart des participants qui n'étaient pas membres du Parti du Congrès national ont recommandé de constituer un gouvernement de réconciliation nationale doté d'un mandat de quatre ans, dans un délai de trois mois après l'adoption des recommandations de la Conférence de dialogue national. Ce processus, qui devait initialement s'achever le 10 janvier 2016, a été prorogé deux fois pour permettre aux commissions d'achever leurs débats et convaincre les groupes clefs d'opposition et les mouvements armés de s'associer au processus. Le 9 mai, après avoir achevé leurs travaux, les commissions ont annoncé qu'elles étaient prêtes à présenter leurs rapports au Président Bashir et à débattre de leurs recommandations aux fins d'adoption par la Conférence générale de dialogue national.

19. En conséquence de l'impasse quant à la voie à suivre s'agissant de la cessation des hostilités et du dialogue national, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine a organisé des consultations stratégiques entre le Gouvernement et les membres de la coalition « Appel du Soudan » [Parti de l'Oumma, Mouvement pour la justice et l'égalité, Armée de libération du Soudan-faction Minni-Minawi, Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord (SPLM-N)], à Addis-Abeba du 18 au 21 mars 2016. À la fin de la réunion, le Gouvernement et le Groupe de mise en œuvre ont signé un accord sur la feuille de route présentée aux parties par le Groupe et prévoyant entre autres la reprise immédiate des pourparlers sur la

cessation des hostilités au Darfour et dans les deux zones dans l'objectif de conclure un accord permanent de cessez-le-feu et la tenue d'une réunion urgente entre le Comité 7+7 du dialogue national et la coalition « Appel du Soudan » à Addis-Abeba pour débattre de leur participation au processus. L'opposition a commencé par demander davantage de temps afin de procéder à des consultations internes avant de signer la feuille de route puis l'a rejetée ultérieurement sous sa présente forme, au motif qu'elle avalisait le dialogue national non inclusif à Khartoum. Le 21 avril 2016, à l'occasion d'une réunion de leur direction à Paris, les membres de l'« Appel du Soudan » ont réaffirmé leur position tendant à ne pas signer la feuille de route et ont accusé le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine de s'aligner sur le Gouvernement et de ne pas tenir compte des recommandations du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine tendant à tenir une réunion préparatoire sur le dialogue national. L'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies ont prié l'opposition de signer la feuille de route, qui constitue une étape importante dans la définition d'un moyen praticable de progresser sur la voie de la cessation des hostilités et d'un dialogue national inclusif et crédible.

III. Réalisation des objectifs de la MINUAD

A. Processus de paix sans exclusive, par une médiation entre le Gouvernement et les mouvements armés non signataires, sur la base du Document de Doha pour la paix au Darfour

Négociations entre le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires

20. Suite au communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 25 août 2015, le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine a organisé des pourparlers directs et synchronisés sur le Darfour et les deux zones à Addis-Abeba. Pendant cette réunion, le Groupe a présenté aux parties un projet d'accord sur la cessation des hostilités, qui faciliterait la fourniture d'une assistance humanitaire et ouvrirait la voie à la participation des mouvements armés au processus de dialogue national. Malgré leur volonté de poursuivre les négociations, le Gouvernement, le MJE et l'ALS-MM sont restés en désaccord quant aux principales questions relatives au rôle du Document de Doha pour la paix au Darfour et à la médiation des futures négociations par le Groupe de mise en œuvre. Une autre série de pourparlers informels entre les parties a été organisée par la MINUAD et le Groupe de mise en œuvre à Debre Zeit (Éthiopie) du 23 au 25 janvier 2016, mais n'a pas permis de progresser. Dans l'intervalle, l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid, unique mouvement armé à poursuivre des opérations militaires au Darfour, a continué à rejeter tous pourparlers directs avec le Gouvernement pendant cette période.

21. Suite à la réunion de Debre Zeit, le Représentant spécial conjoint Union africaine-ONU pour le Darfour a tenu le 15 avril des consultations avec les dirigeants du Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) et de l'ALS-MM à Addis-Abeba pour débattre de questions concernant le processus de paix. Ces deux mouvements se sont déclarés prêts à poursuivre les débats avec le Gouvernement soudanais, avec la facilitation de la MINUAD et du Gouvernement du Qatar. Le

22 avril 2016, après une autre réunion à Paris, le MJE, l'ALS-MM et le SPLM-N ont publié une déclaration prolongeant de six mois de plus leur cessation unilatérale des hostilités, déclarée initialement en septembre 2015. Ils ont ensuite prié le Groupe de mise en œuvre de faciliter la tenue d'une réunion entre eux et le Gouvernement soudanais, dans l'objectif d'appliquer le cessez-le-feu.

Référendum administratif au Darfour

22. Le référendum organisé pour déterminer le statut administratif de la région a eu lieu du 11 au 13 avril 2016. Conformément aux dispositions du Document de Doha pour la paix au Darfour, le référendum devait décider du statut administratif du Darfour et déterminer si le Darfour deviendrait une région ou s'il fallait conserver la structure actuelle de cinq États. Les mouvements non signataires se sont catégoriquement opposés à la tenue du référendum, continuant ainsi à rejeter le Document de Doha pour la paix au Darfour en tant qu'accord de paix global, tandis que les responsables de l'Autorité régionale pour le Darfour ont émis des réserves quant à son calendrier, notant l'absence de consensus parmi leur électorat au Darfour, en particulier les déplacés, et compte tenu des incidences éventuelles sur le dialogue national en cours. Après l'annonce de la date exacte du référendum à la mi-janvier 2016, qui a coïncidé avec la reprise des combats dans le djebel Marra, les déplacés vivant dans divers camps du Darfour central, méridional et occidental ont organisé des manifestations contre ce processus et les combats début février 2016.

23. Le vote s'est déroulé dans 1 368 centres d'inscription sur les listes électorales et bureaux de vote dans tout le Darfour, sans incidents majeurs en matière de sécurité. Les critères à remplir pour pouvoir voter, à savoir qu'il fallait entre autres résider au Darfour depuis au moins trois mois, signifiaient que les réfugiés et un certain nombre de déplacés déracinés en conséquence des opérations de lutte contre l'insurrection menées par le Gouvernement étaient exclus du processus. Le 24 avril 2016, la Commission a annoncé que 97,27 % des électeurs s'étaient prononcés pour le maintien du statu quo, à savoir que le Darfour comporte cinq États. Elle a indiqué que près de 90,72 % des électeurs inscrits (3 585 105 électeurs étaient inscrits, alors que 4 588 300 avaient le droit de vote) ont participé au processus. La Commission de l'Union africaine et la Ligue des États arabes ont observé le vote. Les mouvements armés non signataires ont rejeté le résultat du référendum.

Application du Document de Doha pour la paix au Darfour

24. Les progrès dans la mise en œuvre du Document de Doha restent lents. En conséquence, un certain nombre de ses dispositions n'avaient toujours pas été appliquées, une fois échus les délais fixés. En raison de la discorde entre les mouvements signataires au sein de l'administration régionale du Darfour, du manque de crédits et de la volonté politique défaillante, il reste difficile d'appréhender les bénéfices de ces institutions, y compris en matière de reconstruction et de retour et de réinstallation des déplacés et des réfugiés. S'agissant des dispositions relatives au partage du pouvoir, la mise en œuvre a été principalement axée sur la création des institutions visées dans l'accord et sur les nominations politiques correspondantes, sans que des progrès notables soient enregistrés en matière de gouvernance ou de renforcement des capacités institutionnelles, notamment en ce qui concerne le Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour et la Commission foncière du Darfour.

25. La deuxième étape du processus de dialogue et consultations internes au Darfour, lancée en juin 2015 a été menée à bien dans 21 localités du Darfour central, septentrional, méridional et occidental et a été suivie par des réunions des parties prenantes à Khartoum. Les débats ont été axés sur les causes profondes du conflit, dont la violence intercommunautaire, le partage du pouvoir et des ressources, la justice et la réconciliation et le rôle des collectivités locales. Après que le Gouvernement a versé en février 2016 50 % de la contribution qu'il avait annoncée, le processus a repris dans 26 autres localités en mai 2016.

26. S'agissant des dispositions finales en matière de sécurité, la MINUAD, agissant en collaboration avec la Commission soudanaise pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration et avec l'appui d'autres parties prenantes, dont le PNUD et le PAM, a réalisé en décembre 2015 et janvier 2016 une opération de démobilisation des signataires de l'Accord de paix pour le Darfour et du Document de Doha pour la paix au Darfour au Darfour central et occidental. Mille quatre cent quatre-vingt-deux ex-combattants, dont 189 venus du Mouvement pour la libération et la justice (MLJ) et 1 293 appartenant aux signataires de l'Accord de paix pour le Darfour, ont été démobilisés avec l'appui technique et logistique de la MINUAD.

27. En avril 2016, le Gouvernement a annoncé que, l'Accord de Doha étant presque intégralement appliqué, notamment grâce à la tenue d'un référendum sur l'administration du Darfour, à des plans destinés au retour des déplacés dans leurs lieux d'origine et au désarmement civil, le mandat de l'administration régionale du Darfour, qui expire en juillet 2016, ne serait pas reconduit. Il a indiqué en outre que les comités spécialisés constitués en vertu de l'Accord continueraient à exister et feraient éventuellement rapport à la présidence.

B. Protection des civils, accès sans entrave aux organisations humanitaires et sûreté et sécurité du personnel humanitaire

Sécurité physique

28. Les civils au Darfour ont continué à pâtir des incidences du conflit, résultant de la lutte entre le Gouvernement et l'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid, de la violence intercommunautaire et des attaques de groupes criminels et de milices organisés. Suite à la reprise du combat dans le djebel Marra à la mi-janvier 2016, la Mission a eu connaissance de nombreuses informations concernant des attaques aveugles contre la population civile, notamment sous forme de bombardements aériens, qui ont entraîné de nouvelles contaminations par restes explosifs de guerre et des accidents connexes; il n'a pas été possible de les vérifier, le Gouvernement n'ayant pas autorisé l'accès.

29. Le conflit intercommunautaire a également engendré un important déplacement et suscité de vives dissensions dans le tissu social dans certaines régions du Darfour. Ainsi, au Darfour oriental, la communauté Ma'alia a été déplacée de la capitale de l'État, El Daien, en direction de l'est à Adila et Abou Karinka, suite à des combats avec les Rizeigat du Sud en août 2013. Au Darfour occidental, la multiplication des attaques menées par des groupes arabes sur Massalit, Four, Tama et Burno a engendré de nouveaux déplacements, dont ceux d'environ 2 000 habitants du village de Shustah dans la localité de Beida en juin 2015, de près de 5 000 personnes originaires de 12 villages de la zone de Mouli à proximité de Geneina et de 3 000 autres originaires de 17 villages à Umtajok, dans

la localité de Kreinik en janvier 2016. Bien que la plupart des nouveaux déplacés au Darfour occidental soient retournés dans leurs lieux d'origine, la menace de nouvelles violences intercommunautaires persiste.

30. Le conflit a également continué à avoir d'importantes retombées sur le maintien de l'ordre au Darfour. Des criminels organisés, dont des nomades et des groupes de milices armés, ont profité du vide sécuritaire dans la région pour commettre divers actes criminels, dont des attaques et des actes de harcèlement à l'encontre de la population civile, des meurtres, des viols, des vols à main armée, des enlèvements et des incendies criminels. De plus, les exploitants agricoles déplacés dans tout le Darfour ont été fréquemment empêchés d'accéder à leurs terres par des bergers arabes et ont fait l'objet d'atteintes physiques, de menaces et de harcèlement; leurs récoltes ont été détruites. Ainsi, au Darfour occidental, les exploitants agricoles déplacés à proximité des camps de Krinding I et II, Kreinik et Sisi, à l'est de Geneina, ont été empêchés d'accéder à leurs terres par des hommes arabes armés, qui les rackettaient pour qu'ils puissent exploiter leurs terres ou exigeaient qu'ils renoncent par écrit à leurs droits de propriété pendant la saison des moissons.

31. Les gouverneurs des États ont adopté une série de mesures pour tenter de limiter la criminalité, parmi lesquelles le déploiement de forces de sécurité supplémentaires dans des centres peuplés, une interdiction sur le port d'arme et l'emploi de véhicules non immatriculés, le démantèlement des points de contrôle illicites et l'imposition de sanctions contre le personnel de sécurité qui participerait à des crimes. Ces mesures ont, en particulier dans le Darfour oriental et occidental, suscité un ressentiment accru de la part des groupes de population d'ascendance arabe et contribué à l'intensification des crimes à l'encontre des agents de l'État. En outre, en dépit de la diminution générale des incidents criminels dans certains centres urbains, la criminalité au Darfour, particulièrement aux environs des villes et dans les zones plus éloignées, est demeurée élevée.

Environnement protecteur

Droits de l'homme et violence sexuelle et sexiste

32. Le climat d'insécurité suscité par le conflit a continué à exacerber les vulnérabilités de la population civile et s'est traduit par des massacres, des blessures physiques, des enlèvements, des actes de violence sexuelle et sexiste et par des violences sexuelles liées aux conflits. L'impunité demeure un grave problème et constitue une menace pour le processus de paix et pour les civils auxquels, pour la plupart, il est interdit d'exercer le droit à réparation. Les violations du droit international humanitaire se sont accrues depuis le lancement de l'opération « Été décisif » en février 2014. Les autorités gouvernementales n'ont pas enquêté sur les crimes qu'auraient commis leurs forces de sécurité à l'encontre de civils, sauf dans de rares cas, et ont en revanche attribué ces actes à des éléments criminels armés. Les victimes et les déclarations de témoins recueillies par la MINUAD indiquent que les incendies de villages, le pillage de biens civils, notamment de bétail, la destruction des moyens d'existence critiques à la survie des civils et les bombardements aériens se poursuivent. Il n'en reste pas moins que victimes et témoins hésitent à déposer plainte concernant de telles violations auprès des autorités, parce qu'ils ont l'impression que les auteurs appartiennent aux forces gouvernementales et que les organismes de répression n'agissent pas.

33. La longueur du conflit, la prolifération généralisée des armes et les fréquents combats intercommunautaires ont intensifié le risque d'exposition et la vulnérabilité des civils, notamment des femmes et des filles, à la violence sexuelle et sexiste et aux violences sexuelles liées au conflit, en particulier dans les camps de personnes déplacées. Pendant la saison des pluies et celle des migrations, les violences sexuelles et sexistes surviennent en dehors des camps, lorsque les femmes et les filles déplacées se livrent à des activités de subsistance, comme l'agriculture et le ramassage de bois de chauffage. Ces incidents s'accompagnent du pillage de biens. En dépit des efforts déployés par la MINUAD pour fournir des escortes aux filles et femmes déplacées afin qu'elles entreprennent ces activités, les menaces et la violence, dont le harcèlement sexuel et le viol, se poursuivent. Les survivantes des violences sexuelles et sexistes se heurtent à toute une gamme de problèmes, dont la stigmatisation sociale, l'inaction de la police et le grave manque de moyens dans le secteur judiciaire. En raison de cette inaction, les victimes hésitent à déposer plainte en cas d'incident de violence sexuelle et sexiste.

État de droit et appareil judiciaire

34. Les institutions officielles chargées de faire respecter l'état de droit continuent à manquer de moyens humains et institutionnels pour couvrir l'intégralité du Darfour et l'autorité de l'État, représentée par des tribunaux, des postes de police, des magistrats du parquet, des prisons et des administrations locales est peu visible, voire absente, dans de nombreuses localités. Sur 65 localités, des tribunaux officiels sont implantés dans seulement 19 et des postes de police dans 29, ce qui signifie que seul un tiers des habitants du Darfour peuvent accéder à des institutions de justice pénale. En outre, l'aptitude de l'administration autochtone à rendre une justice informelle ou traditionnelle a été gravement affaiblie, le Gouvernement l'ayant politisée.

35. Le manque de crédits, faute de disposer d'allocations budgétaires suffisantes pendant des années et en raison du conflit dans la région, a continué à peser sur le système carcéral ce qui a engendré de multiples problèmes d'ordre institutionnel, structurel, logistique et liés aux ressources humaines. Sur les 13 prisons dont dispose le Gouvernement au Darfour, 7 sont situées au Darfour septentrional, 3 au Darfour méridional et 1 au Darfour central, oriental et occidental, respectivement. Les conditions de détention ne sont pas conformes aux normes minimales internationales, notamment s'agissant de la surpopulation et de l'absence de services de base et de services essentiels à la vie, compromettent la sécurité publique, sapent la confiance envers le système de justice pénale et constituent une violation des droits des prisonniers.

36. Ces dernières années, le Gouvernement a appliqué des mesures supplémentaires pour lutter contre l'impunité et renforcer le respect du principe de responsabilité, à savoir la création du Tribunal pénal spécial sur les événements au Darfour doté d'un parquet spécial en 2012 ainsi que des amendements à la législation pénale soudanaise, aux termes desquels certains délits relèvent du droit international humanitaire, le déploiement de nouveaux procureurs et l'inauguration de la Cour suprême pour les États du Darfour à Nyala (Darfour méridional). Ces mesures n'ont pas encore produit de résultats concrets, en raison de la poursuite du conflit. L'appareil judiciaire soudanais est suffisant et le Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour est capable d'engager des poursuites en cas d'atrocités et de crimes graves. Le respect du principe de responsabilité dans la région demeure

toutefois une source de préoccupation, les affaires inscrites au rôle et ayant fait l'objet de poursuites concernant des délits moindres, de caractère pénal ordinaire.

Situation des personnes déplacées au Darfour

37. Le conflit du Darfour a eu des incidences particulièrement néfastes sur les déplacés. Sur les 2,6 millions de civils déplacés, 1,6 million demeurent dans 60 camps de déplacés dans la région. Le restant se trouve dans divers établissements en dehors des camps et dans les communautés d'accueil. Plus de 760 000 déplacés se trouvent au Darfour méridional, 700 000 au Darfour septentrional, 450 000 au Darfour central, 380 000 au Darfour oriental et plus de 320 000 au Darfour occidental.

38. Les déplacés dans le Darfour ont indiqué qu'ils rejetaient les plans du Gouvernement concernant la fermeture des camps de déplacés, faisant valoir qu'aucun retour volontaire dans leurs lieux d'origine ne serait possible en l'absence d'un accord de paix global qui assurerait la sécurité, la stabilité, la justice, l'accès aux services de base, la réparation et les droits fonciers. Les déplacés ont en particulier signalé, parmi leurs préoccupations essentielles, les combats en cours dans le djebel Marra, qui s'accompagnent de bombardements aériens, d'attaques et d'actes de harcèlement commis par des milices arabes et l'occupation de leurs terres dans leurs lieux d'origine. Contredisant directement la position du Gouvernement, exposée par le Second Vice-Président Hassabo en décembre 2015, les déplacés ont maintenu que les conditions ne sont pas réunies pour qu'ils commencent une nouvelle vie dans leurs zones d'origine ou s'installent durablement ailleurs. Après plus de 10 années de déplacement depuis le début du conflit en 2003, nombre des déplacés se sont habitués à un environnement urbain dans lequel ils nécessiteraient des services d'un niveau identique à ceux dont ils pourraient bénéficier dans leurs lieux d'origine.

Facilitation de l'assistance humanitaire et sûreté et sécurité du personnel humanitaire

39. Compte tenu des besoins considérables et croissants au Darfour, la fourniture de secours humanitaires d'urgence est demeurée une priorité essentielle pour les intervenants humanitaires au Darfour. La MINUAD a continué à faciliter leur action essentiellement en fournissant des escortes armées, afin qu'une assistance humanitaire soit dispensée dans les zones touchées par les conflits, ainsi qu'en assurant la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire. Les agents humanitaires ont fait très largement appel à ces services, compte particulièrement tenu de la situation en matière de sécurité, des restrictions considérables en matière d'accès et de l'absence généralisée d'une présence adéquate, sous forme de police gouvernementale. Les intervenants en matière d'action humanitaire et de développement ont utilisé les bases d'opération de la Mission dans la région pour mettre en œuvre leurs programmes, notamment pour prépositionner une assistance humanitaire en l'absence d'autres installations de stockage sûres et pour se loger. Les obstacles opérationnels auxquels la MINUAD se heurte ont également eu des incidences sur la disponibilité d'escortes de sécurité pour les missions humanitaires.

C. Prévention ou atténuation des conflits intercommunautaires par la médiation et, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, par des mesures visant à éliminer leurs causes profondes

40. Face à la montée de la violence intercommunautaire ces dernières années, les autorités soudanaises, en particulier au niveau de l'État, ont déclaré que le maintien de la sécurité était l'une de leurs principales priorités. À ce titre, elles ont déployé des forces de sécurité dans des points névralgiques et créé des zones tampons entre les communautés belligérantes, renforcé les efforts de médiation menés par le Gouvernement fédéral, les États et les collectivités locales avec les communautés locales pour parvenir à la cessation des hostilités et conclure des accords de réconciliation et, dans certains cas, arrêté des individus impliqués dans des actes de violence.

41. Plus récemment, en avril 2016, le Gouvernement a annoncé son intention de mettre en œuvre une campagne de désarmement des civils pour collecter les armes détenues illégalement, qui se déroulera en deux phases : une phase de restitution volontaire limitée dans le temps, pendant laquelle le propriétaire percevrait une indemnisation financière, suivie d'une phase de collecte coercitive, qui viserait tous les détenteurs d'armes, à l'exception des forces régulières. Pour tenter de prévenir, atténuer et régler les conflits entre agriculteurs et éleveurs nomades, les pouvoirs publics de chaque État – à l'exception du Darfour oriental, qui dispose de mécanismes particuliers – ont mis en place des comités de protection des récoltes. Au Darfour oriental, le déploiement de forces gouvernementales à Labado a amélioré la sécurité et des incidents mineurs de destruction des exploitations agricoles ont été réglés par des mécanismes traditionnels.

IV. Obstacles à la mise en œuvre du mandat

42. La MINUAD et les agents humanitaires ont continué de se heurter à des difficultés considérables dans la mise en œuvre de leur mandat respectif au Darfour. Au cours de la période considérée, la MINUAD a été la cible de neuf agressions armées, ainsi que d'autres actes criminels (effractions, cambriolages et vols, vols qualifiés, actes de piraterie routière, agressions), commis essentiellement par des groupes criminels ou des milices. Elle a aussi fait l'objet d'interdictions d'accès et d'atteintes à sa liberté de mouvement. En outre, l'exécution de son mandat a été entravée par certaines restrictions, en particulier en termes de refus d'accès, ainsi que de refus et de retards dans la délivrance de visas au personnel civil recruté sur le plan international et le dédouanement de conteneurs à Port-Soudan.

43. Dans l'espoir de surmonter ensemble un grand nombre de ces problèmes, l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et la MINUAD ont maintenu le dialogue avec le Gouvernement dans le cadre d'une réunion de haut niveau, tenue à New York le 29 septembre 2015, entre le Vice-Secrétaire général, le Vice-Président de la Commission de l'Union africaine et le Ministre des affaires étrangères du Soudan, et de deux réunions tripartites, tenues au niveau stratégique à Addis-Abeba le 28 janvier 2016 et à New York le 22 mars 2016. La communication s'est d'ailleurs améliorée avec l'arrivée de la nouvelle équipe de direction de la MINUAD et l'organisation de trois réunions tripartites au niveau technique entre le

Gouvernement et la Mission depuis janvier 2016. Au cours de la dernière réunion tripartite au niveau stratégique, le 22 mars 2016, le Gouvernement soudanais a assuré aux participants qu'il comptait traiter toutes les questions opérationnelles non résolues avec l'urgence requise et évaluer les progrès dans un délai de deux semaines. Toutefois, en dépit de ces assurances, toutefois, d'importants obstacles opérationnels persistent.

A. Visas

44. Depuis le 1[er] juillet 2015, la MINUAD a connu une augmentation sensible du nombre des refus de visas et des retards dans leur délivrance, en particulier en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan international des composantes organiques civiles de la mission. En outre, en octobre 2015, le Gouvernement a modifié sa pratique antérieure concernant les visas de résident du personnel de la MINUAD, en réduisant leur période de validité de 12 à 6 mois. Ceci a considérablement entravé le travail de la MINUAD dans ces domaines, tandis que l'incertitude croissante concernant le personnel en poste et les candidats au recrutement a eu des répercussions sur la capacité de la Mission à attirer et retenir les talents. Actuellement, le taux global de vacance des postes d'administrateur civil recruté sur le plan international est de 31 %. Les sections les plus gravement touchées restent la Section des droits de l'homme (avec un taux de vacance de postes de 47 %), la Section de la protection des civils (50 %), le Centre d'opérations conjoint (41 %), la Section de la communication et de l'information (33 %) et la Section de la sécurité (50 %).

45. Du 1[er] juillet 2015 au 15 mai 2016, les autorités ont délivré 2 247 visas, dont 97 au personnel civil, 386 au personnel militaire et 871 au personnel de police. Le reste des visas a été accordé à des sous-traitants, des personnes en visite officielle et des personnes à charge. Dans le même temps, il n'a pas été donné suite à 39 demandes de visas au total, dont 19 concernaient du personnel civil et 1 du personnel de police. Les refus ont notamment concerné des candidats retenus pour des postes de rang supérieur d'une importance cruciale, tels que l'administrateur principal chargé des affaires humanitaires et le conseiller principal pour la protection des femmes, chacun à deux reprises. Les visas de résident du Représentant spécial conjoint adjoint par intérim et du chef de bureau pour le Darfour occidental ont été prorogés pour deux mois seulement, tandis que les demandes de visa du chef de bureau pour le Darfour méridional et du chef adjoint de la Section des droits de l'homme ont été rejetées. En mars et avril 2016, parmi les 97 demandes de visas concernant des civils précédemment rejetées en 2015, les autorités en ont approuvé 17, concernant principalement des membres du personnel des services organiques, qui figuraient sur une liste de 29 personnes classées par ordre de priorité présentée par la MINUAD aux autorités le 24 février 2016. Certaines d'entre elles ayant attendu très longtemps leur visa d'entrée, plusieurs ont accepté des offres ailleurs et 12 seulement sont en passe de rejoindre la Mission. Les 80 autres demandes rejetées en 2015 demeurent en suspens.

B. Dédouanement

46. Après que des retards dans le dédouanement des rations alimentaires destinées aux contingents militaires et de police au deuxième semestre de 2015 ont entraîné de graves pénuries et la diminution des stocks à un niveau correspondant à moins de 20 jours de consommation, la situation s'est temporairement améliorée à la fin du mois d'octobre 2015. Toutefois, au 20 mai 2016, 511 chargements, dont 202 conteneurs de rations alimentaires, se trouvent toujours à Port-Soudan, en attente de la mainlevée des autorités. Compte tenu des stocks de réserve actuels, la MINUAD devrait se trouver à court de rations alimentaires pour ses contingents d'ici au 28 juin 2016. Parmi les marchandises en souffrance à Port-Soudan, dont certaines sont bloquées depuis avril 2015, on compte également des véhicules, des véhicules blindés de transport de troupes et d'autres matériels militaires, des pièces de rechange, des fournitures de ravitaillement sanitaire et de soutien logistique autonome et du matériel de défense. Le 19 mai, la MINUAD a été informée de la décision du Ministère des finances de débloquer 118 chargements (dont 189 conteneurs de rations alimentaires, 5 camions-citernes et 51 palettes et colis). La Mission assure le suivi avec les autorités afin d'obtenir le dédouanement rapide des marchandises.

47. Les retards dans le dédouanement de conteneurs renfermant du matériel militaire et de police ont fortement limité la capacité des membres de la Mission de protéger les civils et de se protéger eux-mêmes, de communiquer et de mener des patrouilles énergiques. Ainsi, dans le Darfour méridional, un bataillon complet est dépourvu d'armes de défense individuelles et une autre unité militaire n'est pas en mesure de s'acquitter de son mandat, puisque la plupart de ses véhicules blindés de transport de troupes sont soit à Port-Soudan soit en réparation. Le personnel militaire et de police dans toute la zone de mission est touché par des pénuries de matériel de soutien autonome, dont des munitions, du matériel médical et de communication, ce dont le moral général des troupes s'est ressenti.

C. Accès et liberté de circulation de la MINUAD

48. L'accès et la liberté de mouvement de la MINUAD ont continué à faire l'objet de graves restrictions au Darfour, en particulier pendant les patrouilles et les missions de vérification au djebel Marra et dans d'autres zones de conflit, suite aux affrontements intercommunautaires et aux attaques contre la population civile. La grande majorité des entraves à la liberté de circulation ont été imposées par les autorités soudanaises en violation de l'accord sur le statut des forces. Pour justifier ces restrictions, le Gouvernement a le plus souvent invoqué l'insécurité et son obligation de protéger la MINUAD en vertu de cet accord, ainsi que l'absence des autorisations requises. En conséquence, la MINUAD n'a pas pu mener immédiatement des missions critiques d'évaluation et de sécurité dans des zones de combat entre les forces gouvernementales et les mouvements armés et dans des zones de violences intercommunautaires, telles que certaines parties du djebel Marra dans le Darfour central, Anka dans le Darfour septentrional et Mouli dans le Darfour occidental. La MINUAD a également connu des restrictions de vol, qui ont augmenté suite à la reprise des combats dans le djebel Marra, à la mi-janvier 2016, en particulier à destination de lieux où des civils sont déplacés.

D. Difficultés rencontrées par l'équipe de pays des Nations Unies

49. Les agents humanitaires ont régulièrement fait état de l'annulation des missions prévues en raison de refus ou de retards concernant les demandes d'autorisation de voyager, ou d'autres restrictions, en particulier dans les zones les plus touchées par le conflit. Les zones de conflit dans le djebel Marra, en particulier dans le Darfour central, demeurent largement inaccessibles. Cependant, une mission d'évaluation interinstitutions a pu se rendre à Fanga Suk en novembre 2015, pour la première fois depuis 2011. Des missions d'évaluation ont également atteint Fanga Suk et la ville de Rockero en avril 2016, cette dernière pour la première fois depuis 2005. Une première distribution de denrées alimentaires a été effectuée à Nertiti, Thour et Guldo (Darfour central) en avril 2016, mais aucune des missions visant à évaluer les besoins ou fournir une assistance multisectorielle n'a été autorisée. Depuis la reprise des combats dans le djebel Marra, plus d'un tiers des demandes d'accès sur le terrain ont été rejetées. Les agents humanitaires n'ont pas non plus pu se rendre en temps voulu auprès des déplacés qui avaient quitté Mouli et ses environs pour Geneina (Darfour occidental) en janvier 2016.

50. Des difficultés financières ont également eu des conséquences sur l'action humanitaire. En 2015, pour la quatrième fois consécutive, le plan d'intervention humanitaire a affiché un déficit supérieur ou égal à 40 %, en l'occurrence de 42 % (plus de 430 millions de dollars). En conséquence, l'ampleur des opérations humanitaires a dû être réduite, en particulier dans les secteurs où les crédits font le plus défaut, comme la protection et le retour, le relèvement et l'intégration. Entre août 2015 et avril 2016, cinq partenaires internationaux ont dû cesser leurs activités sur ordre des autorités ou ont quitté le Darfour en raison de difficultés financières ou opérationnelles. Bien que le plan d'intervention de 2016 n'ait pas encore été établi sous sa forme définitive, 105 millions de dollars seulement ont été reçus à ce jour.

51. Le manque de crédits pour appuyer la mise en œuvre effective de la Stratégie de développement du Darfour reste un problème majeur. En décembre 2015, la première tranche de 10 millions de dollars a été reçue par le Fonds de reconstruction et de développement du Darfour pour 12 projets conjoints, qui ont été lancés dans quatre localités dans le Darfour central, septentrional et occidental.

V. Analyse de l'adéquation des effectifs

52. L'analyse de l'adéquation des effectifs a consisté à évaluer en détail les effectifs autorisés des composantes militaire et de police et leur déploiement, en tenant compte de l'instabilité des conditions de sécurité et de la poursuite des déplacements massifs de population au Darfour depuis le 1er juillet. Il est recommandé de maintenir les effectifs actuels du personnel en tenue afin que la Mission continue à disposer d'une présence crédible dans les zones de conflit pour protéger la population civile. Il est ressorti de l'analyse que, pour mettre en œuvre efficacement le mandat qui lui a été confié en matière de protection des civils et de facilitation de l'assistance humanitaire, la MINUAD devrait faire preuve d'une plus grande souplesse dans le déploiement de ses contingents.

53. La composante militaire de la Mission fonctionne actuellement au-delà de ses capacités, seuls 14 des 16 bataillons autorisés ayant été déployés. La Mission va continuer à réfléchir aux moyens de compenser le manque de mobilité prévisible en renforçant, au moyen du déploiement de troupes, les capacités des bases d'opérations qui revêtent une plus grande importance sur le plan opérationnel. On envisagera à cette fin de réduire les effectifs d'autres bases, voire de les fermer.

54. Parallèlement, et conformément à l'analyse du conflit précédemment présentée, l'analyse des effectifs a confirmé la validité du projet de la MINUAD visant à créer des bases d'opérations à Anka (Darfour septentrional), Adila et Abou Karinka (Darfour oriental) et Oum Doukhoun (Darfour central), qui n'a pas encore été approuvé par le Gouvernement. Pour parvenir au plus grand degré de souplesse souhaité, le 16e bataillon sera transformé en force de réserve extrêmement mobile, tandis que l'entrée en fonctions prévue de l'unité militaire d'hélicoptères de manœuvre permettra de renforcer les capacités d'intervention rapide de la Mission.

55. À l'heure actuelle, la MINUAD enregistre un taux de vacance de postes de 26 % au titre des policiers hors unités constituées, qui s'explique par les retards dans la délivrance de visas, le rapatriement et le non-remplacement de membres du personnel de police de certains pays et les délais bureaucratiques dans leur déploiement. Compte tenu de l'importance des policiers hors unités constituées en matière de relations avec les personnes déplacées et les communautés locales, la police gouvernementale et les acteurs humanitaires, il est nécessaire d'accroître leur présence sur le terrain. Il a été recommandé au terme de l'analyse des effectifs de transférer aux bases d'opérations en sous-effectif des postes du quartier général et des états-majors de secteur de la Mission, ainsi que des bases d'opérations actuellement moins importantes sur le plan opérationnel.

56. Compte tenu de l'importance des policiers femmes pour les relations avec les personnes déplacées, le Secrétariat de l'ONU redoublera d'efforts en vue d'accroître leur nombre parmi le personnel de police fourni par les États. En outre, le déploiement des unités de police constituées se fera avec plus de souplesse entre les secteurs, afin de garantir une protection suffisante aux personnes déplacées. En ce qui concerne l'intégration des militaires et de la police, il est apparu qu'il fallait renforcer la coordination et la planification, en particulier en élaborant des plans d'urgence conjoints fondés sur des évaluations communes de risques.

VI. Stratégie de désengagement

57. En application de la résolution 2228 (2015) du Conseil de sécurité et des communiqués du 22 juin et du 31 juillet 2015 du Sommet du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement soudanais ont poursuivi leurs consultations sur l'élaboration d'une stratégie de désengagement de la MINUAD fondée sur les objectifs fixés par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et du Conseil de sécurité de l'ONU. Ces débats ont eu lieu dans le cadre d'une réunion de haut niveau tenue en marge de l'Assemblée générale en septembre 2015 et de trois réunions tripartites de niveau stratégique organisées jusqu'à présent à Addis-Abeba, New York et Khartoum en 2016.

58. Le Groupe de travail conjoint, constitué par l'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement soudanais en février 2015 pour débattre

d'une stratégie de désengagement, s'est de nouveau réuni le 18 avril à Khartoum et s'est rendu dans les cinq États du Darfour du 12 au 22 mai. Dans chaque État, le Groupe a écouté les comptes rendus des gouverneurs et de leur gouvernement, de la MINUAD ainsi que des représentants de personnes déplacées. Il s'est également entretenu avec le Président de l'Autorité régionale pour le Darfour. Toutes les réunions se sont déroulées dans une ambiance cordiale et constructive.

59. À la suite de sa visite au Darfour, le Groupe a tenu des consultations à Khartoum, procédé à une évaluation globale de la réalisation des objectifs et formulé des recommandations dont la mise en œuvre apporterait des éléments utiles à une stratégie de sortie qui permettrait de transférer progressivement les tâches à effectuer au Gouvernement soudanais et à l'équipe de pays des Nations Unies, compte tenu de la situation sur le terrain et des ressources financières disponibles. Le Groupe n'est cependant parvenu à aucun consensus sur la question de la reconfiguration de la Mission et son retrait.

60. Les conclusions de la réunion du Groupe de travail conjoint ont été examinées à la vingt et unième réunion tripartite, tenue le 23 mai, au cours de laquelle le Gouvernement soudanais, l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies ont approuvé toutes les recommandations du Groupe de travail et demandé que celui-ci se réunisse de nouveau pour examiner la mise en œuvre de ses recommandations et des trois objectifs dans un délai de quatre mois.

VII. Recommandations

61. Trois facteurs expliquent que la nature du conflit au Darfour n'ait dans l'ensemble pas évolué depuis le 1er juillet 2015. Premièrement, aucun progrès concret n'a été réalisé vers un règlement politique global, le Gouvernement soudanais et les mouvements armés non signataires ne parvenant pas à s'entendre sur la voie à suivre. Deuxièmement, aucune véritable solution n'étant apportée ni aux causes profondes ni aux conséquences du conflit, la violence intercommunautaire continue d'être l'une des principales sources d'insécurité et d'instabilité dans l'ensemble de la région. Troisièmement, alors que les affrontements directs entre le Gouvernement et les mouvements armés ont diminué, les combats avec l'ALS-AW dans le djebel Marra ont été à l'origine de souffrances et de déplacements supplémentaires parmi la population civile du Darfour.

62. Les trois priorités stratégiques de la MINUAD, ainsi que leurs objectifs correspondants, demeurent pertinents. Dans le cadre de ces priorités, et compte tenu de la situation au Darfour, nous recommandons que la MINUAD axe ses efforts sur deux domaines d'action en particulier : il s'agit premièrement de protéger les personnes déplacées et deuxièmement de remédier aux risques croissants de violence intercommunautaire au Darfour.

63. **Protéger les personnes déplacées**. Alors que le conflit armé entre les forces gouvernementales et les mouvements armés se poursuit, ainsi que les multiples violences intercommunautaires et attaques contre des civils, la situation actuelle au Darfour n'est pas propice au retour massif des personnes déplacées. Tout en notant la volonté du Gouvernement de voir les personnes déplacées revenir dans leur région d'origine ou bien s'installer là où elles se trouvent, il convient de rappeler que tous les retours doivent être librement consentis et fondés sur le consentement éclairé des personnes déplacées elles-mêmes et s'effectuer dans la sécurité,

conformément au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire. Ils doivent également s'accompagner de solutions durables et se faire en consultation avec tous les acteurs concernés, dont les personnes déplacées et les communautés d'accueil, et se fonder sur des données de référence fiables et actualisées relatives aux besoins, aux préoccupations en matière de protection, aux caractéristiques démographiques et aux intentions des personnes déplacées. La MINUAD appuiera les mesures prises par les partenaires humanitaires et fournira une protection aux personnes déplacées en hiérarchisant ses activités et ses ressources existantes en fonction d'un bilan de la situation en matière de protection dans les camps de personnes déplacées, les zones où de nouveaux déplacements risquent d'avoir lieu et les zones de retours potentiels dans l'ensemble du Darfour. Dans ce contexte, la MINUAD s'acquittera du mandat qui lui a été confié en matière de protection de civils, en faisant fond sur les projets qu'elle mène actuellement dans les domaines de la prévention, de l'intervention et de l'instauration d'un cadre protecteur. Elle continuera de collaborer avec le Gouvernement et de travailler en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies et les acteurs humanitaires dans le cadre de leurs mandats respectifs et compte dûment tenu des principes humanitaires.

64. **Remédier à la violence intercommunautaire**. Diverses initiatives ont été lancées par le Gouvernement pour tenter de réduire l'intensité de la violence intercommunautaire au Darfour. Toutefois, en l'absence d'une stratégie globale visant à remédier aux causes profondes du conflit au Darfour, ces efforts ne peuvent aboutir. Une telle stratégie nécessiterait de conclure, au terme de vastes consultations avec toutes les parties prenantes, un accord politique global qui traite de questions essentielles telles que la gestion équitable des terres et autres ressources, reconnaisse dans leur intégralité les droits respectifs des agriculteurs et des éleveurs nomades, en assure le respect et habilite les mécanismes locaux de prévention et de règlement de conflits, traditionnels ou autres, tout en renforçant les capacités du système de justice pénale en matière de maintien de l'ordre et de traduction en justice des auteurs de crimes.

65. Cette forme de violence persistant sans rien perdre de son intensité, la MINUAD hiérarchisera les efforts qu'elle déploie pour s'acquitter de son mandat en renforçant les activités qu'elle mène déjà et en élaborant une stratégie à l'échelle de la Mission en vue de parvenir au règlement des conflits intercommunautaires. Faisant fond sur ses activités menées aux fins de la protection des civils et sur l'appui local au règlement des différends, cette stratégie se fonderait sur la prévention, l'atténuation et la protection, et viserait notamment à remédier, bien que temporairement dans la plupart des cas, à certains des facteurs déclencheurs et des causes de ces conflits. Plus précisément, la stratégie consisterait à hiérarchiser les ressources existantes de la Mission de façon à appuyer les processus de réconciliation ou de médiation en cours et renforcer les mécanismes d'alerte rapide, tout en mettant l'accent sur la protection des civils. Pour parvenir à des solutions plus durables, la MINUAD coopérera également avec l'équipe de pays des Nations Unies afin de renforcer les capacités du Gouvernement et des mécanismes traditionnels de résolution des conflits et d'encourager la réforme et la mobilisation de ressources supplémentaires en vue de remédier à certaines des causes profondes de la violence entre les communautés.

66. Ayant à l'esprit que l'on ne peut améliorer la situation au Darfour que dans des conditions de travail mutuellement bénéfiques, la direction de la MINUAD devrait

continuer de travailler avec le Gouvernement afin d'instaurer des conditions de travail favorables et sûres pour la Mission. Il est essentiel que le Gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires pour permettre à la MINUAD et aux acteurs humanitaires de s'acquitter de leurs mandats respectifs, en supprimant tout ce qui fait encore obstacle à leurs opérations, en leur assurant une liberté d'accès et de circulation totale, en délivrant les visas nécessaires aux membres du personnel civil recrutés sur le plan international et en dédouanant le matériel en souffrance à Port-Soudan.

67. Alors que les mesures susmentionnées permettront de renforcer l'efficacité des activités de la MINUAD visant à garantir la protection de la population du Darfour et contribueront au règlement du conflit, la crise ne pourra être surmontée en l'absence d'une solution politique globale. Nous saluons les efforts que le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine et la Mission déploient en vue de relancer le processus de paix au Darfour en dialoguant avec les mouvements non signataires. Puisqu'il ne peut y avoir de solution militaire durable au conflit au Darfour, toutes les parties doivent reprendre immédiatement et de bonne foi les pourparlers directs. Nous prions instamment l'ALS-AW de se joindre au processus de paix, sans conditions préalables, afin de parvenir à la cessation des hostilités, première étape vers l'obtention d'un accord de paix complet et durable.

68. Compte tenu de la situation actuelle au Darfour et des progrès limités accomplis dans la réalisation des objectifs de la MINUAD, et dans l'attente de la mise en œuvre des recommandations du Groupe de travail conjoint, qui sera facilitée si la Mission continue d'accorder la priorité à la protection des personnes déplacées et à la lutte contre la violence intercommunautaire, nous recommandons que le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine envisagent de proroger le mandat de la MINUAD pour une période de 12 mois, jusqu'au 30 juin 2017, sans modification de ses priorités ni de ses effectifs militaires et de police autorisés.